

LA MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE, 1980-1989

M^a JOSÉ SERVÁN NÚÑEZ
Universidad de Cádiz

A partir de 1980, comienza un período distinto en la evolución de la política educativa chilena. Desde la llegada al poder del gobierno militar, en 1973, hasta este momento, podemos decir que la política educativa se caracteriza por su incoherencia, fruto de la disputa entre distintas tendencias, con diferentes concepciones de la educación, en el seno de las autoridades educativas. Pero ya hacia finales de los setenta, empieza a predominar, al igual que en otros aspectos de la política chilena, la orientación neoliberal.

Por tanto, a partir de 1980, la política educativa se caracteriza por su coherencia en torno a la concepción neoliberal de la educación. Los neoliberales creen que la educación está en crisis debido a que se ha universalizado, pero a costa de una merma de la calidad. Concluyen que esta crisis se debe a una incapacidad estructural del Estado para administrar políticas sociales debido al centralismo que provoca una excesiva burocratización¹. Esto hace imposible que el Estado aumente la población atendida por los servicios sociales manteniendo la calidad de los mismos.

La solución a este problema sería la descentralización de los servicios sociales estatales como paso previo a la privatización. En el campo educativo, una de las vertientes de la descentralización sería la municipalización, que es el nombre que recibió el proceso de traspaso de la administración de los centros educativos a los municipios².

En esta comunicación, analizaremos el proceso de municipalización en el que distinguiremos tres fases. La

primera fase se extendería entre 1980 y 1982, período en que se gesta el proceso y se llevan a cabo la mayoría de los traspasos. En 1982, el proceso se suspenderá debido a la grave crisis económica que sufrirá Chile, que provocará un fuerte déficit municipal que impedirá a las municipalidades financiar la educación. La municipalización quedará suspendida hasta 1986. En estos años, se aprovechará para evaluar la labor realizada y tomar las medidas oportunas. Pero esta labor no será sólo evaluada por el gobierno, sino que algunas asociaciones de profesores expresarán su opinión sobre el proceso ya que son el colectivo más perjudicado por el mismo, al menos de forma inmediata, puesto que perderán su condición de funcionarios y se liberalizarán sus remuneraciones. La

tercera fase corresponderá al año 1986 en que después de algunas dudas, se retomarán y culminarán los traspasos. Por último, terminaremos esta comunicación con unas conclusiones en las que haremos balance del proceso de municipalización y señalaremos sus consecuencias.

LA MUNICIPALIZACIÓN HASTA LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982

El origen del proceso de traspaso de la administración escolar a los municipios no se encuentra en los responsables del Ministerio de Educación sino en los técnicos que se ocupan de la administración del sistema escolar en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Este Ministerio es uno de los núcleos en torno a los cuales se agrupan los Chicago Boys, estudiantes de Economía de la Universidad Católica que han completado sus estudios en la Escuela de Chicago y son defensores a ultranza de las teorías económicas neoliberales.

Los técnicos de la Dirección de Presupuestos elaboraron una primera propuesta de municipalización³. Pocos años antes, los colegios públicos habían sido incluidos en un sistema de subvenciones similar al de los colegios privados y se había decretado que estas subvenciones se reajustaran anualmente según el IPC. Esto dificultó la distribución y regulación del uso de las mismas y los técnicos de la Dirección de Presupuestos pensaron que la mejor manera de solucionarlo era canalizar las subvenciones a través de las municipalidades.

Abogaban por superar la centralización educativa y descon

pasar a la descentralización⁴, que sería financiada a partir del compromiso del Estado de mantener el sistema educativo con el mismo porcentaje de gasto público por alumno. Esto suponía una congelación del presupuesto dedicado a la educación.

En esta propuesta, se concebía el centro educativo como el núcleo básico del sistema, administrado por un Consejo con representantes de la municipalidad, de los profesores y de las Asociaciones de Padres.

A nivel de la municipalidad existiría un Consejo Comunal de Educación, presidido por el alcalde y con representantes de los profesores, las Asociaciones de Padres, las Asociaciones de Vecinos y el Ministerio de

¹ Este aspecto se refleja en MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Directivas Presidenciales para la Educación*, Santiago de Chile, 1979, documento donde se ponen las bases de la municipalización.

² El objetivo de este trabajo es fundamentalmente descriptivo por lo que debemos simplificar este trasfondo teórico dejando su explicación en profundidad para otro lugar.

³ ARRIAGA, P.; MATULIC, J.; TRUCCO, C.: *Descentralización de la gestión educativa en Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación, 1979.

⁴ Adoptaban la definición de estos términos de RONDINELLI, D. A.; NELLIS, J. R., CHEEMA, G. S. *Decentralization in developing countries: a review of a recent experience*, Washington, Banco Mundial, 1983.

Educación. Este Consejo designaría los directores de los centros y distribuiría la matrícula y las ayudas.

El Consejo Comunal de Educación permite la participación pero a través de una organización intermedia fuertemente jerarquizada y que no puede constituir un poder político; por tanto, su capacidad para influir en los procesos de decisiones es casi nula⁵. Además, cuando esto se lleva a la práctica, no se estimula la capacidad de organizarse de la comunidad. Cuando se le preguntó al ministro Prieto a través de qué organizaciones participan los miembros de la comunidad, contestó lo siguiente:

"No era necesario crear una organización. Era mejor una participación espontánea porque en una organización siempre se forma una elite que pierde el contacto con las bases."

Pero ante la pregunta de si se había cumplido con el objetivo de fomentar la participación de la comunidad educativa, contestó que "No, porque no se ha creado un sistema para hacer posible esta participación"⁶.

En realidad, se reafirmó la diferencia entre el poder social y el poder político —lo que había sido una constante desde el inicio de la dictadura⁷— otorgándole a éste más peso y dejando el poder social reducido a una expresión irrelevante. Resumiendo, en un sistema jerárquico de descentralización en el que la autoridad se genera de arriba a abajo, la participación de organismos comunitarios no tiene cabida⁸.

En la propuesta que estamos analizando, la participación se vinculaba al nivel cultural de la comunidad. Así, distinguía distintos grados de participación de los Consejos dependiendo del nivel educativo. La educación media científica-humanística debía ser la que contara con mayor grado de participación en la gestión puesto que el acervo cultural mayor de los miembros de estos centros hacía prever que lo harían mejor. En la educación básica,

debía ponerse en marcha un proceso de auto-capacitación para asumir las plenas atribuciones en el futuro. En la

educación rural, se creía que era imposible reactivar los Consejos, por lo que sus funciones pasarían al alcalde. Esta relación que se establece entre la participación y el nivel cultural nos muestra la acepción tan limitada del concepto de participación con la que se está trabajando. Pero, como veremos, este concepto se ve aún más limitado durante el proceso, que se desarrolla con mayor verticalidad y autoritarismo de lo propuesto aquí.

⁵ Vid. ANGULO, J. F. "Descentralización y evaluación en el sistema educativo español: algunas claves para el pesimismo", *Escuela Popular*, n° 3(1992), pp. 23-87 y ANGULO, J. F. "El gato por la liebre o la descentralización en el sistema educativo español", *Revista de Pedagogía*, n° 222 (1994), pp. 74-83.

⁶ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

⁷ Vid. JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE: *Declaración de principios del gobierno de Chile*, Santiago de Chile, 1974.

⁸ EGAÑA, L.; MAGENDZO, A.: *El marco teórico-político del proceso de descentralización educativa (1973-1983)*, Santiago de Chile, PIIE, 1983, pp. 112-120.

La propuesta acababa señalando como fundamentos de esta política educativa la educación y el desarrollo cultural permanente y la subsidiariedad. Este sistema debía caracterizarse por la renovación continua y el cambio planificado, es decir, la consulta a amplios sectores educativos y la experimentación antes de la generalización de las medidas.

Esta estrategia estaba en consonancia con las ideas del Ministro de Educación, Gonzalo Vial, que era partidario de una municipalización paulatina. Pero en diciembre de 1979, le sustituyó Alfredo Prieto, que prefería que el traspaso de los centros educativos a las municipalidades se hiciese en forma integral e inmediata, sin necesidad de experimentación. Durante todo el período de gobierno de Pinochet, se observa una contradicción entre las declaraciones doctrinarias, donde se habla de un cambio planificado con consulta y experimentación, y la práctica, siendo siempre la estrategia de cambio verticalista y sin una fase de ensayo.

En relación con esto, el Ministro Prieto afirma:

*"si no se hubiera hecho tan rápidamente, no hubiera funcionado por la reacción que hubiera despertado. Por eso no se hizo una etapa de experimentación, al igual que no se experimenta el traspaso de una empresa pública al sector privado porque provocaría reacción de parte de los obreros, por ejemplo. La municipalización era algo bueno para el país pero que despertaría mucha reacción, por lo que había que aprovechar que el gobierno era autoritario para llevarla a cabo evitando esa reacción. Nosotros no teníamos un interés electoralista porque no estábamos ahí por los votos por lo que sólo mirábamos por el bien del país"*⁹.

Por eso, entre 1980, en que se realizan los primeros traspasos, y 1982, en que se suspende el proceso, el 87% de los centros educativos públicos son transferidos a los municipios (5.745 centros). Esto supone, el 78% de los profesores y el 83% del alumnado

. Esto es debido al marco autoritario del proceso puesto que una ruptura con la tradición educativa chilena de tales proporciones hubiera necesitado en otras circunstancias de un largo proceso de difusión y discusión del proyecto hasta llegar a un consenso.

A continuación, explicaremos cómo fue el procedimiento para el traspaso de los centros educativos a las municipalidades. Éste se reguló a través de un documento editado por el Departamento Jurídico del Ministerio de Educación Pública¹¹.

El primer paso para que un centro educativo fuese traspasado a una municipalidad era que el alcalde lo solicitase al Ministerio del Interior, del que dependía

⁹ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

¹⁰ JOFRÉ, G.: El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena [en:] MAC HALE, T. P. (ed.): *Educación chilena doctrina y políticas*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1989, p. 156.

¹¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. DEPARTAMENTO JURÍDICO: *Aspectos generales de los traspasos de los servicios educacionales a las municipalidades*, Santiago de Chile, 1983, pp. 2-4.

jerárquicamente. Esto no debe inducirnos a pensar que la decisión de asumir la administración educativa recaía sobre los alcaldes. En realidad, existía una línea jerárquica desde el Presidente, pasando por el intendente¹² y el gobernador¹³, que terminaba en el alcalde. Por tanto, las autoridades superiores le ordenaban el momento en que debía solicitar el traspaso de los centros educativos de su municipalidad, orden que él cumplía de inmediato porque de ellos dependía su puesto.

El siguiente paso era la firma de un convenio entre la municipalidad y el Ministerio de Educación en el que se incluyera la descripción del servicio que la municipalidad toma a su cargo con expresión de los derechos y

obligaciones que conlleva; los bienes muebles e inmuebles traspasados, figurando los plazos y las condiciones del traspaso; los recursos financieros asignados al servicio traspasado; la nómina y el régimen del personal traspasado.

Se establecían diferentes tipos de convenio según el titular de la propiedad del centro educativo:

Tipo A: Cuando el propietario era el Ministerio de Educación. En este caso, la transferencia del uso del centro a la municipalidad se producía sin más.

Tipo B: Este tipo de convenio se aplicaba si la propiedad del centro era privada y el Ministerio de Educación sólo tenía el uso del mismo. Se acordaba que la municipalidad debía gestionar ante el propietario cómo continuar el uso del centro.

Tipo B especial: Se aplicaba en el caso de que el propietario fuese desconocido. En el convenio se establecía que la municipalidad era la encargada de investigar la titularidad del centro y una vez encontrado el propietario, se aplicaría el convenio A o B según correspondiese.

Tipo C: Cuando el centro era propiedad de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos (SCEE), que era una sociedad de capital público que se encargaba de la construcción de centros educativos. La SCEE mantenía la propiedad y el uso del centro era cedido a la municipalidad.

Una vez firmado el convenio, el Ministerio de Educación dictaba un Decreto Supremo por el que daba la orden de traspaso de los centros educativos a la municipalidad. El traspaso se cerraba concediendo a los centros traspasados la autorización para recibir subvenciones ya que, desde el momento en que el centro era administrado por la municipalidad, entraba en el mismo régimen de subvenciones que los centros privados. Esta medida respondía a la incapacidad por parte de los municipios de financiar la educación y a la complejidad de articular la colaboración del Ministerio de Educación. Esto se solucionó incluyendo los colegios traspasados en el mismo régimen de subvenciones que los colegios privados, lo que implicaba que el municipio tenía que completar la financiación procedente del Ministerio de Educación.

La subvención se calculaba según la asistencia promedio, es decir, el Estado pagaba una cantidad por alumno que asistía efectivamente clase. La subvención por alumno es diferente dependiendo del nivel educativo y aumenta a medida que los cursos son más elevados. A esta cantidad se le suma una asignación de zona que varía según el lugar donde esté el establecimiento. La subvención se paga mensualmente de acuerdo con las asistencias del mes anterior. En la educación básica, los centros deben financiarse exclusivamente con la subvención por lo que los colegios privados no gratuitos no reciben subvención; en

según los padres .

Desde una óptica neoliberal, de esta forma el establecimiento que tenga mayor calidad desde el punto de vista educativo es el que tiene más alumnos y, como del número de alumnos depende la subvención recibida, todos los centros tienden a maximizar la calidad pero minimizando los costos, puesto que no pueden gastar más que lo que reciben a través de la subvención. Así, se considera que éste es el mejor sistema de financiación puesto que equilibra la relación calidad-costos¹⁵.

La mayoría de las municipalidades crearon el Departamento de Educación Municipal (DEM) para administrar los centros traspasados. En raros casos, la educación era gestionada directamente por una Corporación Municipal, de carácter privado, pero presidida por el alcalde. El contexto de prosperidad económica que se vivió entre 1980 y 1982 provocó que se concediesen incentivos a las municipalidades según la rapidez con que se llevase a cabo el traspaso y que las subvenciones superasen en un 30% el gasto público por alumno anterior y en un 61% las que recibían los centros privados subvencionados, al evolucionar paralelamente al IPC¹⁶.

El primer traspaso se llevó a cabo en diciembre de 1980 y afectó a trescientos centros educativos. Se dio preferencia a aquellos alcaldes que habían presentado la solicitud en conjunto con los profesores. Hasta septiembre de 1980, se traspasaron un total de 2.410 centros a los municipios lo que afectó a unos 800.000 alumnos y a 29.500 funcionarios¹⁷.

Al año siguiente, se traspasaron a las municipalidades un total de 3.111 centros educativos, de los cuales 2.934 eran de enseñanza básica y el resto de media científico-humanística¹⁸. En 1982, hasta el momento de la suspen-

¹⁴ *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1978, "Decreto de Educación n° 2.438 que fija texto de nueva Ley de Subvenciones".

¹⁵ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit., pp. 143-144.

¹⁶ *Ibidem*, p. 155.

¹⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1980 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*. Santiago de Chile, 1981, pp. 480.

¹⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1981 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*. Santiago de Chile, 1982, pp. 166.

¹² Autoridad máxima de la región.

¹³ Autoridad máxima de la provincia.

sión del proceso se traspasaron 224 centros más¹⁹. Así, como decíamos más arriba, la administración del 87% de los centros educativos fue transferida a las municipalidades en tan sólo dos años.

Como hemos señalado, la municipalización supuso que los centros públicos participasen del mismo sistema de subvenciones que los privados. Además, sus trabajadores dejaron de ser funcionarios del Estado para convertirse en trabajadores comunes lo que tuvo como consecuencia un descenso de sus remuneraciones, una mayor inestabilidad laboral y un mayor control político de su docencia. De hecho, Prieto también atribuye la aceleración del proceso de municipalización a la imposibilidad de financiar el desarrollo de la Ley de Carrera Docente²⁰ que establecía un sistema de escalafones para el cuerpo de profesores, semejante al que regía en las Fuerzas Armadas²¹. Al traspasar los centros educativos a las municipalidades, los profesores, como hemos dicho, pierden la condición de funcionarios, evitando la necesidad de abordar la costosa financiación de la Ley de Carrera Docente. Como podemos deducir, esta Ley había sido impulsada por una tendencia ajena al neoliberalismo. Además, está pensada para un sistema estatal centralizado y con presupuestos según las necesidades de los centros y no para la descentralización educativa con un sistema de subvenciones según asistencia promedio. Prieto ha justificado la pérdida de la condición de funcionarios afirmando que los profesores de las escuelas públicas eran tan buenos como los de las privadas y que por tanto todos debían regirse por las mismas reglas²². Afirmaba que la liberalización de remuneraciones, que conllevaba que los profesores fueran trabajadores priva-

dos, posibilitaría llevar buenos profesores a las zonas rurales alejadas que, tradicionalmente era un destino de castigo, mediante el aumento de sueldo²³.

Desde un punto de vista neoliberal, se justifica la pérdida de la condición de funcionarios para los profesores porque es imposible que el sistema de subvenciones por asistencia promedio funcione si el centro educativo tiene restricciones a la hora de administrar su personal que le

¹⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1982 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*. Santiago de Chile, 1983, pp. 173.

²⁰ *Diario Oficial*, 22 de septiembre de 1978, "Decreto Ley de Educación n° 2.327 que crea la Carrera Docente y regula su ejercicio". El Mensaje Presidencial de 1978 afirma que la Carrera Docente supone un aumento de cien millones de dólares en las rentas de los profesores del sector público. Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1978 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*. Santiago de Chile, 1979, pp. 150.

²¹ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

²² PRIETO BAFALLUY, A.: *Fundamentos de la educación descentralizada* [en:] MAC HALE, T. P. (ed.): *Educación chilena...* op. cit., p. 120.

²³ PRIETO BAFALLUY, A.: *La modernización educacional*. Santiago de Chile, Universidad Católica, 1983.

impidan ajustar el costo del mismo a la subvención recibida²⁴.

Para evitar las protestas de los profesores, se aumentó tanto el presupuesto de la municipalidad como las subvenciones con el objetivo de aumentar sus remuneraciones.

SUSPENSIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN

La razón principal que llevó a la suspensión de la municipalización fue la crisis económica que afectó a Chile en 1982 que originó un enorme déficit municipal. Por un lado, se hizo más difícil abonar a los profesores de los centros traspasados la indemnización que les correspondía al dejar de ser funcionarios. Por otra parte, la crisis económica obligó al Estado a reformar la Ley de Subvenciones²⁵ que dejó de ser reajutable al IPC para relacionarse con los incrementos de los salarios de los funcionarios, con lo que los ingresos por subvención que recibían las municipalidades se estancaron.

También influyó en la suspensión del proceso el cambio político en el Ministerio de Educación. En agosto de 1982, Alfredo Prieto fue sustituido por el contralmirante Rigoberto Cruz Jonson. Según Prieto, el ministro Cruz pensaba que la municipalización era extremadamente compleja en su financiación y en este sentido, decidió suspenderla y comenzar un proceso de evaluación.

Por tanto, en la suspensión del proceso hubo un componente económico y otro político, porque existían dudas en el Ministerio respecto a la capacidad del municipio para administrar las escuelas. Según Prieto, esto se debía

a que no entendían la nueva configuración que el gobierno militar había dado a la municipalidad²⁶.

La suspensión provocó que, entre 1982 y 1986, Chile contase con un sistema educativo dual puesto que algunos de sus centros educativos dependían del Ministerio de Educación mientras que otros centros eran gobernados por las municipalidades.

Como hemos señalado, el déficit municipal fue la principal causa para detener el proceso. Ante la nefasta situación económica que soportaban, los alcaldes pidieron apoyo al Estado, que decidió cubrir el déficit²⁷. Según Prieto, esta medida tenía como objetivo evitar los despidos de profesores que era la solución a este déficit por la reacción que éstos tendrían al ser despedidos por motivos políticos²⁸.

La decisión del gobierno de cubrir el déficit fue considerada negativa por los liberales que la juzgaban como una distorsión del libre mercado pero en ese mo-

²⁴ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit., p. 145-146.

²⁵ *Diario Oficial*, 20 de septiembre de 1982, "Decreto de Educación n° 3.030 que modifica Decreto Supremo n° 1.844 de 1980 sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza".

²⁶ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

²⁷ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit., p. 156.

²⁸ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

mento no estaban en situación de hacer valer sus opiniones. La crisis económica que vivían había llevado a desconfiar de sus postulados y a que otras tendencias políticas recuperaran cierto margen de maniobra²⁹. Además, esta crisis había generado un ambiente de descontento hacia el gobierno que necesitaba obtener el apoyo de la población mediante medidas como ésta. Esta situación continuó hasta 1986, una vez superada la crisis económica y demostrada la “validez” de las teorías neoliberales. El período de suspensión del proceso se aprovechó para llevar a cabo una evaluación del mismo. Así, durante el año 1983, trabajó una Comisión mixta de los Ministerios de Educación e Interior³⁰. La mayoría de los problemas que detectó esta comisión en el proceso de municipalización estaban relacionados con la situación de los profesores: despidos arbitrarios, inadecuadas relaciones con las autoridades municipales, pérdida de beneficios que consideraban conquistas históricas, etc.

Desde un punto de vista pedagógico, se observaba una falta de criterios generales por parte de las municipalidades y una excesiva injerencia de las mismas en aspectos técnicos de la educación.

En cuestiones financieras, se criticaba que las municipalidades usaban inadecuadamente los fondos destinados a la educación, que la Ley de Subvenciones fallaba y que la dotación excesiva de profesores de los centros traspasados era la principal causa del déficit municipal.

Por último, se observaban los inconvenientes derivados de que los ordenamientos administrativos variasen de una municipalidad a otra. De todo esto se obtenía la conclusión de que era necesario detener el proceso para mejorarlo.

Los profesores también hicieron su propia evaluación del proceso de municipalización³¹. Estaban agrupados en el Colegio de Profesores que fue creado por el Gobierno Militar en 1974³² como órgano único profesional con el objetivo de promover la dignificación del profesorado. Así, se colocaba a los profesionales de la enseñanza al mismo nivel que el resto, pues también contaban con un órgano de representación estatal. La inscripción era obligatoria y entre los fines del Colegio estaba velar porque sus miembros mantuviesen una actitud ajena a cualquier

²⁹ LAGOS, A.: *Neoliberales, nacionalistas y estatistas: derecha política y hegemonía en el proyecto educativo del autoritarismo (1979-1988)*, Santiago de Chile, Tesis de grado inédita, 1988.

³⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1982 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*, Santiago de Chile, 1983, pp. 173. En este Mensaje Presidencial se hace hincapié en la necesidad de reducir gastos de forma constante lo que refleja la dura crisis económica que se vivía.

³¹ COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE: “Acuerdo de la Asamblea General de Dirigentes del Colegio de Profesores de Chile en relación con la administración municipal de la educación”, *El Pizarrón*, núm. 30, (septiembre-octubre de 1984), pp. 67-69.

³² *Diario Oficial*, 16 de octubre de 1974, “Decreto-Ley de Educación n° 1.974 que crea el Colegio de Profesores”. El interés en la dignificación profesional del profesorado parte de una tendencia gremialista presente en los inicios del período que se irá diluyendo al integrarse en el neoliberalismo.

tendencia político-partidista. Se consideraba que esto formaba parte de la ética profesional. Su director era nombrado por el Gobierno.

Pero volviendo a la municipalización, el informe del Colegio de Profesores comenzaba destacando los aspectos positivos de la misma. Según este organismo, las municipalidades habían sido más eficaces en el mantenimiento de los edificios y muchos de ellos habían sido reparados o ampliados. También destacaban el aumento de las raciones alimenticias³³ y los cursos de perfeccionamiento docente que organizaban los Departamentos de Educación Municipal (DEM).

Pero, frente a estos pocos rasgos positivos, encontraban multitud de inconvenientes en el desarrollo del proceso, relacionados, fundamentalmente, con dos aspectos: el uso inadecuado de los fondos destinados a educación y el tratamiento dado a los profesores.

Pero el informe del Colegio de Profesores no se quedaba en la crítica sino que proponía una serie de medidas para mejorar el proceso. Planteaban mecanismos de control y la promulgación de una serie de prohibiciones. En primer lugar, creían que era necesario que el Estado controlase la administración de las subvenciones por parte de las municipalidades. También se debía supervisar que la municipalidad cumpliera la ley en los casos de baja tanto médica como por maternidad.

Por otra parte, pedían que se prohibiese contratar un número excesivo de funcionarios para el DEM o contratarlos para otras áreas distintas a la educación; las adquisiciones suntuarias; las presiones y el maltrato a los profesores, los descuentos improcedentes y los trabajos inusuales; etc.

Por último, se exigía que las bajas fueran cubiertas inmediatamente para lo que las municipalidades debían crear bolsas de trabajo.

Las conclusiones del informe señalaban que el traspaso de la administración escolar a las municipalidades había supuesto un deterioro cualitativo de la educación y un gran perjuicio para la situación de los profesores. Por tanto, pedían que la administración de las escuelas volviera al Ministerio de Educación.

El Colegio de Profesores irá radicalizando sus posturas, puesto que a raíz de la promulgación de la Ley de Asociaciones Gremiales en 1981 se le obligará a convocar elecciones. Aunque retrasará los comicios hasta 1985, cuando se celebran, gana una corriente opositora, lo que lleva a la publicación de la “Demanda de Chile”³⁴ en 1986. En este documento, se exige el término de la municipalización con el apoyo del 92% de los profesores. Se propone la celebración de un plebiscito para dirimir la continuidad o no del proceso.

³³ Debido al bajo nivel económico de la población chilena, los colegios públicos suministran desayunos y almuerzos a los niños más necesitados. Es a esas raciones alimenticias que se refiere el informe.

³⁴ *El Pizarrón*, núm. 38 (mayo / junio de 1986), p. 29.

Con la municipalización los profesores sufrieron una pérdida de volumen de los salarios lo que se veía agravado por la existencia de un doble sistema educativo que hacía que algunos profesores fuesen funcionarios y la mayoría fueran ya trabajadores privados. En 1981, se habían mejorado las rentas del sector público³⁵ lo que había provocado protestas entre los profesores que ya habían pasado al sector privado puesto que no habían percibido este aumento salarial. Esto había llevado al Ministerio de Educación a la creación de una asignación, independiente de la subvención, para equiparar los salarios de los profesores dependientes de las municipalidades.

Esto fue duramente criticado por los partidarios del neoliberalismo ya que consideraban que desvirtuaba el sistema de subvención por asistencia promedio y los incentivos que éste conllevaba hacia la mejora de la calidad. Con esta asignación, los profesores percibían que su salario estaba garantizado independientemente de la calidad de su trabajo.

En general, los defensores de la aplicación de las teorías neoliberales a la educación, pensaban que esta medida, unida a la decisión de cubrir los déficit municipales y la prohibición dada a los alcaldes de no reajustar el personal de los centros que recibían, habían hecho que el

proceso de traspaso de los centros educativos a las municipalidades quedase desacreditado.

Las presiones de estos grupos de ideología neoliberal consiguieron que la asignación se transformase en un reajuste de las subvenciones en una cantidad equivalente a la de la asignación pero se estableció que los centros estaban obligados a destinar este aumento a las remuneraciones de los profesores. Esto no calmó a los sectores críticos por lo que finalmente se permitió la libre disponibilidad del total de la subvención³⁶.

En cuanto a la inestabilidad en el puesto, que es el otro aspecto negativo respecto a los profesores que se detectaba en la municipalización, el ministro Prieto afirma que cuando los profesores eran funcionarios se les hacía abandonar enviándoles a destinos imposibles de aceptar. Ahora solamente podían ser destinados a otro centro de la misma municipalidad³⁷.

Este período de suspensión también fue aprovechado por el Ministerio de Educación para tomar una serie de medidas administrativas en vistas a ordenar el proceso. En abril de 1982, se promulgó un reglamento para los centros municipalizados³⁸, con carácter experimental, en el que se establecía que el personal debía ser contratado por el alcalde. Se ofrecía la posibilidad de alterar la dedicación exclusiva que, al ser funcionarios, siempre había

sido exigida a los profesores, en orden a reducir el déficit municipal.

³⁹ que esta-

Al año siguiente, se promulgó un manual que establecía las funciones que correspondían al Ministerio de Educación y a las municipalidades, respectivamente. El Ministerio se encargaría de la supervisión técnico-pedagógica y de las subvenciones mientras que la municipalidad administraría los centros educativos y velaría por el cumplimiento de los convenios con centros privados. La supervisión técnico-pedagógica del Ministerio de Educación se refería a la elaboración de todos los planes y los programas de estudio, los contenidos de las materias, los textos de estudio y la evaluación de todo el proceso de enseñanza.

En 1986, una vez que el país se había recuperado de la crisis económica, se planteó la finalización del proceso de traspaso de los centros educativos a los municipios, dando lugar a la tercera fase de la municipalización.

LA CULMINACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN

A pesar de todos los aspectos negativos que se habían detectado en el funcionamiento de los centros educativos municipales, en enero de 1986, se anunció que se culminaría el proceso. Las razones que se adujeron para ello

eran:

1. La mejora de la calidad de la educación y la reducción de los costos que se había experimentado en los centros ya municipalizados. Pero, como hemos señalado, si había habido reducción de los costos había sido a costa de generar un enorme déficit municipal. Por otra parte, los resultados de las evaluaciones de la calidad de enseñanza eran prácticamente idénticos en los centros estatales y municipales.

En cuanto a la supuesta reducción de costos, se cae en la más absoluta contradicción puesto que, en el mismo 1986, el Ministerio de Educación edita un informe⁴¹ donde constata la existencia de un déficit municipal y entre sus causas, algunas se derivan directamente del proceso de municipalización. Se señalan como factores del déficit, en primer lugar, los diferentes excedentes que obtienen las municipalidades de las subvenciones según el nivel de enseñanza de los centros traspasados. Los montos son especialmente bajos en la educación especial, la formación técnico-profesional y los centros internos. Se dan casos paradójicos; por ejemplo, la subvención para la educación secundaria científico-humanística es superior que para la formación profesional a pesar de que el costo de ésta es mayor.

³⁹ *Diario Oficial*, 11 de julio de 1983, "Decreto Exento de Educación e Interior n° 144 que otorga carácter oficial al manual que contiene las normas que rigen las relaciones del Ministerio de Educación con las municipalidades".

⁴⁰ "Oficio n° 15.000/8 de la Secretaría General de la Presidencia de la República del 16 de enero de 1986". *El Pizarrón*, núm. 38, mayo / junio de 1986, p. 39. Obsérvese que es el mismo número en que se publicó la "Demanda de Chile" exigiendo la suspensión definitiva del proceso.

⁴¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN: *Informe sobre déficits municipales en educación*, Santiago de Chile, 1986.

³⁵ *Diario Oficial*, 2 de febrero de 1981, "Decreto Ley de Hacienda n° 3.551 que fija normas sobre remuneraciones y sobre el sector público".

³⁶ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit.

³⁷ PRIETO BAFALLUY, A.: *Fundamentos de la educación...* op. cit. pp. 84-85.

³⁸ Circular n° 32 del 19 de abril de 1982 del Ministerio de Interior y del Ministerio de Educación que remite reglamento interno tipo para establecimientos educativos de las ilustres municipalidades del país.

Además, el informe también señalaba que, aunque en el mismo nivel todas las municipalidades recibían la misma subvención por estudiante, no todas invertían lo mismo. Las municipalidades con más recursos podían añadir capitales adicionales para la educación mientras que en las municipalidades pobres, a pesar de que contaban con ayudas adicionales, frecuentemente se veían obligados a invertir los fondos educativos en otros sectores. Por supuesto, esto provocaba una enorme desigualdad en la educación recibida⁴². El Ministro Alfredo Prieto intentaba justificar esta desigualdad, denunciando la existencia de la misma en el sistema anterior administrado por el Estado directamente. También afirmaba que ésta no era un problema importante para el Ministerio y que el objetivo principal era alcanzar la cobertura universal dejando la calidad de educación para un momento posterior⁴³.

Volviendo al informe del Ministerio de Educación coincidía, con los informes del Colegio de Profesores y de la Comisión Mixta Interior/Educación, comentados más arriba, en que el funcionamiento del personal administrativo suponía un alto costo, siendo uno de los factores del déficit. A esto se unía la prohibición del Ministe-

rio del Interior de ajustar el personal de los centros en el momento de los traspasos y la necesidad de contratar nuevos profesores por reformas en los planes de estudio⁴⁴.

Por último, se mencionaba también como factor del déficit la reducción del número de alumnos que se atribuía a tres causas: el descenso del número de niños en edad escolar, el aumento de la matrícula de la educación privada subvencionada y el descenso de los presupuestos municipales para educación que hacía que los centros municipales fuesen de menor calidad y los padres prefiriesen los centros privados subvencionados. La devaluación de la educación pública debida a la municipalización junto con el fomento de la educación privada subvencionada mediante la mejora de las subvenciones provocó una redistribución de la matrícula durante todo el período. La cobertura se mantuvo estable mientras que la matrícula en la educación pública disminuyó a favor de la educación privada subvencionada. En 1980, la matrícula en la educación privada suponía el 20% del

total, del cual la mitad de los centros, más o menos, eran subvencionados por el Estado; en 1989, los centros privados ya alcanzaban el 33% del total⁴⁵. En algún momento, esto se intentó justificar alegando que entre 1964 y 1974 (año en que se reformó por primera vez en el Gobierno Militar la Ley de Subvenciones⁴⁶), debido a

⁴² TALLER NUEVA EDUCACIÓN: "Deterioro y planificación de la educación", *El Pizarrón*, núm. 29, (julio / agosto 1984), pp. 1-5.

⁴³ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

⁴⁴ Se referían a los Decretos 4.002 (1980) que reformó el plan de estudios de EGB y el Decreto Exento n° 300 (1981) que hizo lo propio con la educación secundaria científico-humanística.

⁴⁵ PRIETO BAFALLUY, A.: *La modernización...* op. cit. p. 77.

⁴⁶ *Diario Oficial*, 22 de mayo de 1974, "Decreto-Ley de Educación n° 456 que fija nuevas normas sobre subvenciones de los establecimientos particulares de enseñanza gratuita".

los retrasos en el pago de las subvenciones, se abandonaron hasta el 50% de las escuelas privadas subvencionadas, cuya administración asumió el Ministerio de Educación⁴⁷.

Después del análisis de los factores que provocaban el déficit municipal, el informe proponía una serie de medidas para enfrentarlos. Se defendía la necesidad de rebajar los gastos de los DEM y disminuir el número de profesores, aumentando el tamaño de la clase. Por otra parte, se aconsejaba aumentar la matrícula y la asistencia promedio en orden a recibir mayor subvención.

En cuanto al tamaño de la clase, debemos hacer notar que para la lógica neoliberal el hecho de que este índice sea bajo, no implica necesariamente una mejora de la calidad de enseñanza sino todo lo contrario. Al aplicar criterios económicos a la educación, se considera que esto es negativo porque contribuye a provocar déficit. Además, la financiación de los salarios de estos profesores sobrantes distrae recursos de otros usos destinados a mejorar la calidad. Se considera que el tamaño de la clase óptimo es el que permite el Ministerio para conce-

der subvención, 45 alumnos por o, cuando en el curs
momento de los traspasos hay 24

De acuerdo con el resultado de este informe, se toman dos decisiones⁴⁹. En primer lugar, se decide no cubrir en adelante el déficit municipal, ya que el informe ha demostrado que se pueden tomar otras medidas para solucionarlo. Además, si el Estado cubre el déficit desvirtúa el sistema de subvenciones según la asistencia promedio que se convierte en un sistema de subvenciones por necesidades del servicio, afectando a la credibilidad del sistema de financiación escolar. El sistema de subvenciones por necesidades del servicio, que consiste en proporcionar a cada centro los recursos que necesite independientemente de los alumnos que realmente atienda, no se considera adecuado porque tiende a aumentar innecesariamente las necesidades para elevar la subvención y porque no fomenta la calidad puesto que la ausencia de la misma puede ser una excusa para incrementar la cuantía de la subvención. Se considera que esto quiebra el principio de

igualdad en la distribución de recursos para⁵⁰ la educación .

En orden a eliminar la ayuda financiera estatal a las municipalidades, en un primer momento, se limitan los recursos destinados a cubrir el déficit municipal dejando de aumentar el presupuesto destinado a ello, y después se reducen paulatinamente hasta que desaparecen en febrero de 1989.

La otra decisión que se toma a raíz del informe del

Ministerio de Educación es la de levantar las restricciones⁴⁷ PRIETO BAFALLUY, A.: *Fundamentos de la educación...* op. cit. pp. 122.

⁴⁸ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit., pp. 158-159.

⁴⁹ "Plan Nacional de Educación", *Revista de Educación* (Santiago de Chile), núm. 121 (octubre de 1984), p. 71.

⁵⁰ Cfr. GAETE ROJAS, S. (Ministro de Educación): "Discurso de inauguración del año escolar 1987", *Revista de Educación* (Santiago de Chile), núm. 145 (abril de 1987), p. 8.

nes que impiden a las municipalidades administrar con entera libertad el personal con lo que el déficit se va reduciendo a medida que se despiden profesores. Según Prieto, se creía que estos profesores iban a ser contratados por el sector privado, pero no fue así⁵¹.

Se consideraba que esta medida era indispensable para el triunfo del proceso. En este momento, se había superado la crisis económica lo que había provocado el triunfo absoluto del neoliberalismo, según el cual estas restricciones iban en contra de las reglas del libre mercado. Además, era imposible administrar un centro educativo de forma rentable si la administración estaba sometida a restricciones. Este descenso del número de profesores en algunos centros, unido al cierre de otros que tenían muy pocos estudiantes, produjo un aumento del tamaño de la clase (hasta cuarenta escolares por aula) lo que pudo

contribuir a disminuir la calidad de enseñanza⁵² junto con el hecho de que, en bastantes ocasiones, a los profesores que quedaron se les aumentaron las horas de clase, sin pagarles un salario mayor.

El Ministro de Educación del momento justificó la medida, argumentando que era la única alternativa posible. Consideró otras posibilidades como el mantenimiento de la situación cubriendo, por tanto, el déficit o el aumento de la subvención pero las descartó. Si se mantenía la situación, se vulneraba la igualdad de oportunidades además de que impedía destinar los recursos dedicados al déficit a mejorar la calidad de la educación. Pero iba más allá, afirmando que destinar recursos a mantener profesores que no se necesitaban suponía un fraude para los contribuyentes.

En cuanto a la alternativa de aumentar la subvención, no se contaba con los recursos para ello por lo que iría en detrimento de otras políticas sociales. Además, supondría ventaja para los centros privados subvencionados, que recibirían el aumento de subvención sin tener déficit y para los centros municipales sin déficit. En el caso de que se decidiese dar un aumento distinto dependiendo de las necesidades se vulneraría la igualdad de oportunidades. Por tanto, la única alternativa posible para acabar con el déficit era el despido de profesores, la reducción de personal.⁵³

Esta reducción de personal docente empezó con el despido de los profesores sin título lo que permitió a las autoridades educativas presumir de que Chile era el único país de Sudamérica donde el 100% de los profesores del sistema educativo eran titulados. Obviamente, esto era posible debido a que también era uno de los países donde el tamaño de la clase era más grande.

Después se despidió a los profesores que cumplían las condiciones para jubilarse. Por último, se despidió a

otros profesores según criterio de las municipalidades. Éstos recibieron el cese por dejar de ser funcionarios o la indemnización laboral común según hubieran sido trasladados a las municipalidades antes o después de 1986. El Estado les concedió, además, un bono de ayuda y tuvieron la oportunidad de apelar la decisión. El 50% de los afectados se decidieron a apelar y un 20% de ellos conservó el puesto de trabajo.

Se despidieron unos seis mil profesores, lo que suponía el 5% del total de profesores y el 7% de los profesores que trabajaban en el sector municipal⁵⁴.

A pesar de estas medidas, parece que no se solucionó gran cosa porque en 1989, cuando deja de cubrirse defi-

nitivamente el déficit, se crea a comisión para analizar un que vuelve a centrarse en la⁵⁵ educación municipalizada que

el mismo problema al que encuentra idénticas causas y propone casi iguales medidas de solución que en 1986. Exactamente, entre las causas se añade el hecho de que no se ha tenido la suficiente decisión política para abordar una racionalización administrativa llevando a cabo una reducción de personal o cerrando algunos centros y fusionando otros.

Entre las medidas propuestas, se matiza que el tamaño de la clase debe aumentar hasta que el centro educativo pueda financiarse con la subvención. Esto puede perjudicar la calidad de la educación y la situación profesional de los profesores. También se proponen nuevas medidas como crear un fondo para cubrir el déficit municipal o aumentar las subvenciones. Se aconseja combinar esto último con la racionalización administrativa.

Pero lo más interesante de este informe, es que hace notar que la educación privada subvencionada, que en aquel momento suponía el 33% de la matrícula, no tiene déficit. Según esto, se aconseja la privatización, ya que los centros privados aseguran además que el sistema educativo estatal sea independiente políticamente.

A los liberales no les faltan argumentos para preferir la escuela privada, por ejemplo, que esta independencia política hace conscientes a los centros educativos de que el Estado no cubrirá sus déficit por lo que el sistema de subvenciones tiene mucha más credibilidad que si se aplica a centros públicos o que los profesores no perciben que obtendrán privilegios con respecto al resto de trabajadores como el puesto en propiedad o la inamovilidad. De hecho, se afirma que el sistema de subvenciones sólo opera adecuadamente en los centros privados, preferiblemente con fines de lucro⁵⁶. En general, aplican criterios de rentabilidad a la educación además de que obvian que la política educativa desarrollada es la culpable de la existencia del déficit municipal.

⁵¹ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

⁵² La relación entre el tamaño de la clase y la calidad de la enseñanza es un viejo problema sin resolver dentro de la ciencia educativa y en el que no podemos extendernos aquí.

⁵³ GAETE ROJAS, S. (Ministro de Educación): "Discurso de inauguración..." op. cit., p. 9.

⁵⁴ Cfr. Ibidem, p. 7.

⁵⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR: OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL; SECRETARÍA DE DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL: *Informe de la comisión de análisis del sector educativo en la administración municipal*. Santiago de Chile, 1989.

⁵⁶ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit.

Por tanto, creemos demostrado que si se redujeron los costos cuando las municipalidades se hicieron cargo de los centros educativos fue a costa del endeudamiento de las mismas. Veamos si se sostiene el otro argumento ofrecido para reiniciar la municipalización, la mejora de la calidad de enseñanza.

La evaluación de la misma se hacía a través del Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) que era igual para todos los centros, independientemente de quién los administrase (Ministerio de Educación, municipalidad o persona privada). Se sometía a una prueba de lengua y a otra de matemáticas a los alumnos de cuarto de EGB, que constituía el punto medio de la educación básica, y de octavo de EGB, que era el último curso, para medir en qué grado se habían alcanzado los objetivos que los programas de estudio asignaban a ambos cursos.

La finalidad de este programa era que los padres pudieran seleccionar el centro más idóneo para sus hijos al conocer el rendimiento de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro, vemos los resultados de las pruebas de lengua y matemáticas del año 1984:

PORCENTAJES DE LOGRO EN CASTELLANO Y MATEMÁTICAS EN EL PER 1984

Tipo de centro	Cuarto		Octavo	
	Lengua	Matemáticas	Lengua	Matemáticas
Estatal	59	54	60	51
Municipal	60	53	54	50

Fuente: CASTAÑEDA, T.: *Para combatir la pobreza*. Santiago de Chile, 1990, p. 59. Según datos del Ministerio de Educación.

Como podemos observar, el rendimiento de las escuelas estatales y municipales es prácticamente el mismo. De esto podemos deducir que la municipalización no contribuye a aumentar la calidad de la enseñanza. Estudios posteriores afirman que se produjo un descenso de la calidad de la enseñanza con respecto a otros países⁵⁷ y se constata un aumento de la repetición y de la deserción -por ejemplo, de cada cien niños que comienzan la EGB sólo cuarenta la terminan y tan sólo veinte finalizan la enseñanza media⁵⁸- así como un mayor fracaso en la Prueba de Aptitud Académica (PAA), el equivalente a nuestra Selectividad.

Por tanto, ninguna de las dos razones ofrecidas para continuar el proceso son válidas pero a pesar de ello se toma la decisión de culminarlo.

El Ministro de Educación del momento utilizó una justificación mucho más simple: ante la imposibilidad de mantener un sistema educativo con administración dual, con centros administrados por el Ministerio de Educa-

⁵⁷ COMITÉ TÉCNICO ASESOR DEL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CHILENA: *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación, 1994.

⁵⁸ VIAL CORREA, G.: *La prioridad de la enseñanza masiva* [en:]

MAC HALE, T. P. (ed.): *Educación chilena...op. cit.*, p. 129.

ción desde Santiago y otros administrados por las municipalidades, era más fácil continuar con la municipalización que revertir la administración de los centros traspasados al Ministerio de Educación puesto que éstos suponían el 87% del total⁵⁹.

Una vez tomada esta decisión, se elaboró una primera propuesta para la finalización de la municipalización, que fue publicada⁶⁰, y que conducía a la privatización por medio de los siguientes pasos. En primer lugar, el Ministerio de Educación traspasaría a las municipalidades los centros que todavía administraba directamente. Mantendría la propiedad de los mismos provisionalmente y cedería el uso a la municipalidad mediante un convenio. Es decir, se reproducía el mecanismo utilizado en la primera fase.

A partir de aquí, comenzaban las novedades con respecto a la etapa anterior, encaminadas a la privatización del sistema. Una vez que todos los centros estuvieran administrados por los municipios, los profesores podían constituirse como persona jurídica y comprar el centro con el dinero que habían recibido como indemnización al dejar de ser funcionarios. Si los profesores no tomaban esta iniciativa, cualquier persona jurídica, junto con ellos o por sí sola, podía comprar el centro. Sólo cuando no se encontrase comprador, el Ministerio de Educación cedía el centro de forma permanente a la municipalidad.

Esta propuesta no fue aceptada, por lo que para el traspaso de los últimos centros se usó el mismo procedimiento que en el período 1980-1982. Esto pudo deberse a la existencia de personas en el entorno de Pinochet que aún no estaban enteramente convencidas de la aplicación de la teoría económica neoliberal a la educación.

Por otra parte, este planteamiento privatizador responde a una lógica económica y olvida la función social de la educación que impide la privatización total ante lo que se opta por la dependencia municipal. El Ministro Prieto afirma que la privatización no estaba entre las intenciones del gobierno porque no era factible aunque sí se pretendió favorecer la educación privada⁶¹.

Por otro lado, la privatización total supone un problema de control político en un momento en que el régimen no está suficientemente consolidado⁶²

De todas formas, la intención privatizadora no era nueva ya que, en una norma de Hacienda de 1980, ya se había contemplado la posibilidad de transferir los centros públicos

directam
municipalidad .

⁵⁹ Cfr. GAETE ROJAS, S. (Ministro de Educación): "Discurso de inauguración..." op. cit., p. 7.

⁶⁰ *El Pizarrón*, núm. 38 (mayo / junio de 1986), pp. 39-40.

⁶¹ Entrevista a Alfredo Prieto Bafalluy, 10 de agosto de 1999. Ministro de Educación entre el 14 de diciembre de 1979 y el 22 de abril de 1982.

⁶² EGAÑA, L.; MAGENDZO, A.: *El marco teórico-político...* op. cit.

⁶³ *Diario Oficial*, 29 de agosto de 1980, "Decreto-Ley de Hacienda nº 3.477 que establece y modifica normas de carácter presupuestario, de administración financiera y sobre personal del sector público".

De hecho, como hemos dicho, muchas de las municipalidades habían creado Corporaciones Municipales para que se hicieran cargo de los centros educativos traspasados que, aunque estaban presididas por el alcalde, eran instituciones privadas⁶⁴.

Pero volviendo a la evolución del proceso de municipalización, antes de promulgar la última orden de traspaso, se publica un oficio⁶⁵ con medidas para consolidar los traspasos anteriores y reducir el déficit. Se insta a la reducción gradual de docentes y de personal administrativo y a la creación de una comisión municipal fiscalizadora para asegurar el buen destino de los fondos para educación.

Finalmente, la municipalización se completa con los últimos 23 traspasos en noviembre de 1986⁶⁶. En esta segunda fase, se traspasan un total de 768 centros de los cuales 679 son escuelas básicas y 89 centros de educación media⁶⁷.

BALANCE GENERAL DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN

En este apartado, trataremos de hacer balance. Aunque la descentralización educativa estaba presente desde los inicios del Gobierno Militar, era necesario llevar a cabo con anterioridad un proceso de desconcentración. Esto se unió a la existencia de corrientes diferentes al neoliberalismo, que no permitieron abordar seriamente el proceso de descentralización educativa hasta 1980, aproximadamente.

La desconcentración estuvo facilitada por diversos factores. En primer lugar, el proceso había comenzado con anterioridad a la llegada al poder de Pinochet y los gobiernos que le precedieron habían experimentado avances, aunque tímidos, en este sentido. Así, durante la Reforma educativa de 1965-1970, desarrollada por el último gobierno demócrata-cristiano, se habían creado las Coordinadoras Regionales de Educación.

Por otra parte, todas las tendencias políticas que convivían en el seno del Gobierno Militar, estaban de acuerdo en la necesidad de este proceso por lo que la voluntad de las autoridades en este sentido fue firme.

También facilitó la desconcentración educativa el hecho de que formase parte de un proceso general de desconcentración administrativa y territorial, que afectó a todos los Ministerios. Ésta fue una de las causas que permitieron que en este momento el proceso de descon-

centración culminase en comparación con los gobiernos anteriores.

Por último, contribuyó al éxito del proceso la existencia de un poder sin contrapesos del gobierno que tenía como modelo institucional la delegación jerarquizada del poder.

En este sentido, la desconcentración educativa dio lugar a la creación de una serie de organismos intermedios dependientes del nivel central a los que se concedieron atribuciones que antes ejercían las autoridades superiores del Ministerio. Estos eran las Secretarías Regionales de Educación, que sustituyeron a las Coordinadoras, y las Direcciones Provinciales de Educación.

Sin embargo, se cometió el error de no delimitar adecuadamente las funciones que correspondían a cada nivel, lo que dio lugar a cierta duplicidad de funciones entre los mismos.

De todas formas, se creó la base necesaria para el posterior proceso de descentralización educativa. Éste tuvo dos vertientes: la privatización y la municipalización. Como no está entre los objetivos de este trabajo el estudio de la educación privada, sólo indicaremos que la privatización se llevó a cabo mediante el fomento de la creación de centros privados utilizando para ello la mejora de las subvenciones y la agilización del proceso de creación de los mismos. Se pensaba que la creación de nuevos centros era buena porque aumentaba la competencia lo que propiciaba la mejora de la calidad. Además, permitía eliminar de las escuelas con subsidios estatales a todos aquellos niños que podían pagarse estas escuelas. Para que esto sea efectivo, las escuelas privadas debían ser de mayor calidad⁶⁸. El fomento de la educación privada dio lugar a un aumento de la matrícula del sector, sobre todo de la privada subvencionada, sin que hubiese un crecimiento de la cobertura, como hemos señalado con anterioridad. Esto quiere decir que la educación privada subvencionada aumentó a costa de la educación pública.

En cuanto a la municipalización, el traspaso de la administración de los centros educativos públicos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades es resultado de la convergencia de la tendencia neoliberal con las posturas de aquellos que desean ante todo una optimización de los recursos disponibles para educación. Haciendo balance del proceso, debemos señalar que la delegación de la gestión en los municipios agiliza y hace más eficaz la administración de la educación. Pero no se tienen en cuenta las diferencias entre las municipalidades grandes con recursos propios y otras más pobres con poca población escolar y que, por tanto, reciben una subvención tan escasa que no pueden mantener los centros a su cargo. Por otra parte, como hemos dicho, las funciones de cada escala administrativa no estaban bien definidas (Ministerio de Educación, Secretarías Regionales de Educación, Servicios Provinciales de Educación y municipalidad). La administración educativa podía

⁶⁴ EGAÑA, L.; MAGENDZO, A.: *El marco teórico-político...* op. cit.

⁶⁵ "Oficio reservado n° 1.766 del Ministerio del Interior de 28 de mayo de 1986". *El Pizarrón*, núm. 40, (septiembre-agosto de 1986), p. 10.

⁶⁶ *Diario Oficial*, 4 de noviembre de 1986, "Decreto de Educación n° 844 a 865 que transfieren los últimos establecimientos que restaban en manos del Ministerio de Educación correspondientes a las comunas de Estación Central y Maullín".

⁶⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Mensaje presidencial dirigido al país el 11 de septiembre de 1986 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte*, Santiago de Chile, 1987, p. 193.

⁶⁸ JOFRÉ, G.: *El sistema...* op. cit., pp. 150-153.

haberse mejorado si el alcalde hubiese traspasado las atribuciones recibidas a los centros educativos, pero esto no ocurrió así.

También fue resultado del proceso de municipalización la pérdida de poder político de los docentes, puesto que ya no podían negociar de forma unificada. Antes del traspaso de los centros educativos a las municipalidades, todos los docentes tenían un mismo patrón, el Ministerio de Educación y se regían por las mismas condiciones laborales, que eran idénticas para todos los funcionarios. Esto les concedía un inmenso poder político puesto que podían paralizar la educación del país entero en defensa de cualquier reivindicación.

Una vez que se traspasa la administración de los centros a las municipalidades, los profesores se transforman en trabajadores privados con múltiples patrones (cada municipalidad) que les imponen distintas condiciones laborales. Esto dificulta la existencia de reivindicaciones comunes⁶⁹.

Además, mientras que al ser funcionarios tenían garantizada una estabilidad profesional, ésta se veía dañada al pasar a ser trabajadores privados. En un contexto autoritario, se podían tomar represalias contra las protestas de los profesores mediante el despido, que era fácil al ser trabajadores privados.

En realidad, se privatiza el conflicto social de la educación puesto que se transfieren a las municipalidades las actividades administrativas y financieras que son las que provocan un mayor número de problemas al tener que enfrentar, como hemos dicho, a los profesores en forma masiva y centralizada pero también al tener que atender igualitariamente a la población escolar, hacer frente a las demandas de recursos en forma global...

En otras cuestiones, el saldo de la municipalización es siempre negativo. Un proceso de descentralización como éste podía haber sido afortunado si hubiera implicado una mayor participación de la comunidad. Pero esto no fue así, tanto por las condiciones políticas del país que daban lugar, entre otras cosas, a la existencia de alcaldes designados directamente por el presidente, como por la ausencia de una tradición participativa en la educación

chilena.

Sin embargo, no se dejó de mencionar el aumento de la participación como uno de los objetivos del proceso siendo concebida de diferentes maneras. En primer lugar, la participación sólo se permitió a organismos intermedios en los que se organizaba la comunidad para ejercer su poder social pero que no tenían poder político.

También se entendió la participación en un sentido tecnocrático, como un procedimiento para hacer más

⁶⁹ Nótese, salvando las distancias, que esto ha ocurrido en menor medida en España con el traspaso de las competencias educativas a las Comunidades Autónomas. Las únicas huelgas educativas generales están provocadas por cuestiones de política educativa general que todavía incumben al gobierno central. Sin embargo, las huelgas de profesores en defensa de sus intereses laborales con frecuencia no afectan a más de una Comunidad Autónoma lo que les resta eficacia.

eficaz la gestión política mediante la incorporación de los responsables técnicos.

Por otra parte, la participación es entendida por el neoliberalismo como un juicio de valor del cliente sobre el servicio ya que considera la educación como un bien de consumo. La participación se limita a una evaluación del resultado del proceso pero no se puede intervenir en el diseño del mismo. Se le reconoce al individuo su capacidad de participación porque está inmerso en un mundo regido por el mercado que le permite elegir el mejor colegio para sus hijos. La posibilidad de decisiones asociadas a la adquisición y disfrute de bienes de servicio y otros constituye parte fundamental de la auténtica participación. La participación se reduce a su expresión mínima: información y consulta.

Por tanto, según este concepto de participación, la intervención de los padres se limita a elegir el colegio que consideren mejor para sus hijos. Esto obliga a las municipalidades a mejorar la eficiencia administrativa de sus centros educativos en orden a captar alumnos-clientes, según las leyes de la oferta y la demanda. De esta manera, la participación de los padres se convierte en una función de control de calidad de las escuelas. Esto sólo es posible en un sistema descentralizado puesto que en un sistema educativo dependiente del gobierno central los padres tienen una escasa participación-control.

Este tipo de participación es una realidad porque se introduce la noción de competencia en la educación al equiparar la financiación estatal para los colegios municipales y los privados gratuitos. El ministro Prieto afirma que en este sistema sale ganando el alumno, que tiene más posibilidades de elección sin costo alguno y el Estado, al que no le cuesta más dinero aumentar esas posibilidades.

Esta competencia anularía también, según él, las posibilidades de politización de la enseñanza puesto que si una municipalidad administrase una escuela según criterios políticos, una vez en democracia, sería fácil que surgiese una escuela privada para quienes pensasen de otra forma, que en virtud de las facilidades que se dieron para ello durante el Gobierno

iría subvencion del Ministerio de Educación

Militar, recib
ción del Min⁷⁰isterio de Educación

Pero este control que deben ejercer los padres sobre el sistema educativo y que es su único modo de participación, en el caso de Chile es prácticamente irrealizable debido a los niveles de pobreza que soporta gran parte de la población, que limitan o imposibilitan la elección; así como por la distribución geográfica del país, que provoca que en muchas zonas haya un solo centro.

Según este concepto de participación, la libertad en la educación se entiende desde dos puntos de vista: libertad para ofrecer todas las posibilidades educativas que se pueda; y libertad para elegir entre esas diferentes opciones.

⁷⁰ PRIETO BAFALLUY, A.: *Fundamentos de la educación...* op. cit. pp. 125.

Continuando con los efectos negativos del proceso, debemos señalar que aumenta en gran medida la supervisión sobre el sistema educativo pues al lógico control ejercido por el Ministerio de Educación se suma el que lleva a cabo el Ministerio del Interior a través del municipio. Por tanto, los mecanismos de control se diversifican, en cuanto a instancias generadoras de poder, pero de ninguna manera disminuyen.

No se mejoró la calidad de la educación, ni se optimizaron las rentas y las perspectivas laborales de los docentes, ni se aumentó el gasto público en educación, ni se elevó la cobertura.

Por último, aumentó la desigualdad en la educación. Antes del proceso de municipalización, se invertía lo mismo al menos en todos los alumnos de los centros públicos. Pero, como hemos visto, las municipalidades ricas invertían más que las pobres lo que provocaba que los resultados negativos del proceso afectaran sobre todo a la población más pobre.

Para terminar, queremos señalar la originalidad del proceso de descentralización educativa chilena, único en el mundo y su irreproductibilidad e irreversibilidad por las condiciones políticas autoritarias en que es llevado a cabo.

